

Texten ingår i:

Anna Angelin (red.) och Torbjörn Hjort (red.)

Socialt arbete i förändring – utmaningar och villkor inom utbildning, forskning och praktik

Sid. 383-400

DOI: <https://doi.org/10.37852/oblu.180.c482>

Denna text är licensierad under CC-BY, Erkännande. (Se fullständiga villkor: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.sv>) Enligt licensen får verket spridas och bearbetas utan att tillstånd behövs, men verkets upphovspersoner måste anges.

ISBN: 978-91-7895-545-9

ISBN (elektroniskt): 978-91-7895-546-6

DOI: <https://doi.org/10.37852/oblu.180>

© Författarna och Socialhögskolan, Lunds universitet, 2022

Redaktörer: Anna Angelin och Torbjörn Hjort

Adress: Lunds universitet, Socialhögskolan, Box 23, 221 00 Lund

Socialt arbete i förändring

*– utmaningar och villkor inom utbildning,
forskning och praktik.*

Jubileumsbok 2022

ANNA ANGELIN & TORBJÖRN HJORT (red.)

Utdrag kapitel 18 sid. 384 - 400

ISBN: 978-91-7895-545-9

© Författarna och Socialhögskolan, 2022

Redaktörer: Anna Angelin & Torbjörn Hjort

Adress: Lunds Universitet, Socialhögskolan, Box 23, 221 00 Lund

18. Den fula ankungen

Arbetslöshetsförsäkringen i Sverige

JAYEON LINDELLEE

Introduktion

Den nordiska välfärdsmodellen kännetecknas av universalism, en princip som är grunden för en fördelningspolitik med progressiv ambition för jämlikhet (Anttonen, Häikiö & Stefánsson 2012; Esping-Andersen & Korpi 1986; Kildal & Kuhnle 2006). En konkret manifestation av den här principen är att alla har rätt till en viss förmån, exempelvis barnbidraget i Sverige. Alla barn födda i Sverige, oavsett deras föräldrars inkomst, får ett grundbelopp. Det sker ingen behovsprövning, alla får lika mycket, välfärden är för alla. Universalismen är dock inte ett helt okomplicerat begrepp. De här policyidealerna översätts i praktiken till en kombination av olika ersättningsprinciper, där den allmänna välfärden uppnås genom en del ersättningar och förmåner som garanterar ett grundskydd för alla, men också genom en del ersättningar som grundas på inkomstbortfallsprincipen – ersättningen är proportionell till ens tidigare inkomst upp till en viss nivå. Forskare menar att denna kombination, som inte bara erbjuder ett grundskydd utan också trygghet även för medelklassen, har varit en nyckel till ett brett stöd hos befolkningen för välfärdsstaten i Norden (Korpi & Palme 1998; Palme 1999).

Socialförsäkringar är en viktig institution för den universella välfärden. Alla invånare i Sverige omfattas av de obligatoriska offentliga försäkringarna såsom ålderspension, arbetsskadeförsäkringen och föräldraförsäkringen. Grundtanken är att vem som helst kan drabbas av ett antal sociala risker under ens livslopp. Socialförsäkringen fungerar som ett trygghetsnät, som gemensamt och med hjälp av samhällets gemensamma resurser hanterar behoven av understöd för människor. Det som skiljer socialförsäkringar från kommersiella försäkringar är just det faktumet att det är obligatoriskt för män-

niskor att betala in till försäkringen, till exempel genom skatteinbetalningar, som i sin tur inkluderar sociala avgifter, arbetsgivaravgifter och allmänna pensionsavgifter för att nämna några.

Detta är en av de grundprinciper som kännetecknar socialförsäkringen: ett slags påtvingad solidaritet som bygger på ett samhälleligt kontrakt, vilket möjliggör välfärdsstatliga lösningar som omfattar de allra flesta av befolkningen. Däremot är detta samhälleliga kontrakt inget som är hugget i sten; det kräver aktivt stöd hos allmänheten för att säkra långsiktig politisk legitimitet av systemen. Detta stödet förutsätter förstås att systemen fungerar ändamålsenligt, och i samstämmighet med önskemål och värderingar som befolkningen i stort har vad gäller hur vi gemensamt hanterar sociala risker, vem som ska kunna få ta del av samhälleliga stödinsatser, och under vilka villkor.

Det finns dock en socialförsäkring som inte är obligatorisk i Sverige, utan som bygger på ett frivilligt medlemskap: den allmänna arbetslöshetsförsäkringen, den så kallade "A-kassan". För tydlighetens skull är det den inkomstrelaterade delen av försäkringen som bygger på det frivilliga medlemskapet i olika arbetslöshetskassor (A-kassor). Den svenska allmänna arbetslöshetsförsäkringen administreras alltså av 24 olika fackliga A-kassor (Sveriges A-kassor 2022) som förvisso är juridiskt skilda organisationer från facken idag. Däremot samarbetar fackliga organisationer och dess A-kassor mycket med varandra än idag, till exempel genom att fackliga representanter sitter i styrelsen av A-kassor, att de delar kontorslokal, eller till och med att de samarbetar i medlemsrekryteringen samt i administration av inbetalningar av medlemsavgifter (IAF 2018).

Samtidigt som administrationen av arbetslöshetsförsäkringen sköts av privata organisationer så som A-kassor (jämför alltså med Försäkringskassan, en statlig myndighet som administrerar en rad socialförsäkringsförmåner såsom sjukersättning, föräldrapenning, med mera), reglerar staten försäkringen och subventionerar den som om den vore ett statligt försäkringssystem. Detta upplägg för att styra arbetslöshetsförsäkringen döptes till Gentsystem, eftersom det börjades i staden Gent i Belgien. Den allmänna arbetslöshetsförsäkringen regleras av en egen lagstiftning (SFS 1997:238) och står alltså vid sidan om Socialförsäkringsbalken (SFS 2010:110), som samlar ett 30-tal lagstiftningar inom området socialförsäkringen.

Varför står arbetslöshetsförsäkringen i Sverige utanför ramen? Varför får endast en tredjedel av de som hamnar i arbetslöshet idag någon ersättning

från den allmänna arbetslöshetsförsäkringen? Varför förespråkar de borgerliga partierna i Sverige en obligatorisk a-kassa (är det inte vänsterns uppgift att värna om allas rätt till välfärd?)? Kommer *Gentmodellen* att överleva i Sverige?

I denna text, som bygger på mitt avhandlingsarbete (Lindellee 2018), reder jag ut ovanstående frågor genom att förklara vad som kallas för Gentsystemet, den sällsynta styrningsmodellen för arbetslöshetsförsäkring som en gång i tiden dominerade i många Europeiska länder, men nu finns kvar endast i Norden. Ett annat syfte är att belysa på vilka sätt den allmänna arbetslöshetsförsäkringen har försämrats under senaste decennierna och skyddar allt färre arbetslösa samt kompenserar för allt mindre del av tidigare inkomst hos många arbetslösa. Till sist diskuterar jag på vilket sätt den föränderliga arbetsmarknaden och sjunkande facklig organiseringsgrad försvårar möjlighet till solidaritet mellan alla i den arbetande befolkningen, det vill säga framtidsutsikten för *Gentmodellen*.

En sällsynt styrningsmodell: Gentsystemet i Norden

Risk för arbetslöshet och facken

Arbetslöshet var en relativt ny social risk som tillkom i samband med industrialiseringen, där fler människors försörjningsmöjligheter blev beroende av lönarbete. Det var först fackliga organisationer, under sena 1800 talet, som började organisera understödsprogram för medlemmar och deras familjemedlemmar vid arbetsskador, sjukdom och arbetslöshet. Dessa stöd som facken erbjöd blev attraktiva förmåner i medlemsvärning, men det låg också i fackens direkta intresse att förebygga lönedumping genom att understödde som blev av med jobb (Hecló 1974, s. 68).

I Sverige var det först år 1892 som Svenska Typografförbundet, den första fackföreningen i landet, började erbjuda arbetslöshetsersättning för medlemmar (Edebalk 1996, s. 109). Fler fackliga arbetslöshetsförsäkringar etablerades i takt med fackföreningsrörelsens uppväxt. År 1907 fanns det elva fackliga A-kassor som täckte 57 000 arbetare, medan år 1934 hade det etablerats 24 A-kassor som täckte över 350 000 arbetare, ungefär hälften av alla fackliga medlemmar på den tiden (Edebalk 1975, s. 17–25, 34–35).

Det var inte förrän efter första världskriget som arbetslöshet ansågs vara ett angeläget socialt problem som krävde statliga åtgärder (Whiteside 2014). Namnet *Gentsystemet* härstammar från den första offentligt subventionerade, fackliga arbetslöshetsförsäkringen i den belgiska staden Gent – även om den redan 1944 blev obligatorisk för alla, medans facken endast hanterade utbetalning av ersättningar sedan dess (van Rie, Marx & Horemans 2011). Runt om i Europa började liknande system etableras men i flera länder tog staten över arbetslöshetsförsäkringen från den fackliga regin under perioden 1920–1950, vilket innebar att alla som arbetade skulle bidra med avgifter för att automatiskt täckas av försäkringen (Sjöberg, Palme & Carroll 2010).

Statens understöd möjliggjorde generöst och allmänt skydd

Trots att man behållit ett frivilligt medlemskap utmärkte Sverige sig med den mest generösa arbetslöshetsersättningen i termer av inkomstbortfallsprincip, som under 1980 talet och fram till i början av 1990 talet garanterade 80 procent av tidigare inkomst. Sverige utmärkte sig även gällande andelen arbetslösa med ersättning, en andel som till början av 1990-talet tillhörde de allra högsta bland medlemsländerna i OECD. Den höga andelen berodde bland annat på att kvalificeringsvillkoren var generösa och väldigt inkluderande; exempelvis var det särskilt unikt att kunna kvalificera sig genom att delta i aktiva arbetsmarknadsprogram eller studieperioder (Rothstein 1992; Scruggs 2002; Sjöberg 2011; Sjöberg, Palme & Carroll 2010).

Det nästan universella skyddet som arbetslöshetsförsäkringen erbjöd, trots att den inte var obligatorisk, möjliggjordes genom att staten såg till att risken fördelades kollektivt på två sätt. För det första subventionerade staten ersättningar kraftigt samtidigt som den subventionerade medlemsavgifterna för A-kassorna genom skatteavdrag. Medlemsavgifterna var utformade så att de flesta A-kassor, oavsett olika höga arbetslöshetsrisker, tog ut en avgift som liknade varandras. Detta finansieringsupplägg möjliggjorde att även svagare grupper med en högre nivå av arbetslöshetsrisk kunde vara med i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen. För det andra erbjuder försäkringen en basnivås ersättning, ett grundbelopp, för de som uppfyller arbetsvillkoren men ej har varit medlem i någon A-kassa.

Gentsystemet i Sverige, åtminstone fram till början av 1990-talet, är ett illustrativt exempel på att privata välfärdslösningar med generösa statliga stöd och

inkluderande kvalificeringsvillkor – som uppnåddes under guldåren av den socialdemokratiska politiken och av den starka fackföreningsrörelsen – kan fungera som ett universellt trygghetssystem (Goul Andersen 2012). Det innebär att hur generös och omfattande en socialförsäkring är inte enbart handlar om ifall den är statlig (obligatorisk) eller inte.

Gentteffekten för fackliga rörelser

Eftersom det frivilliga medlemskapet i de fackliga A-kassorna i stort sett har gått hand i hand med medlemskapet i facken har forskarna runtom i världen uppmärksammat den höga fackliga organiseringsgraden i Norden med *Gentsystemet* och kallat det för ‘the Ghent effect’ (Lind 2007; Rasmussen & Pontusson 2018; Rothstein 1992; Scruggs 2002; van Rie, Marx & Horemans 2011). Högsta fackliga organiseringsgraden uppnåddes i Norden under 1990-talet, runt 80 procent, medan den därefter och under senare år har varit mellan 60–70 procent i Sverige, Danmark och Finland. I Norge, där man övergav *Gentsystemet* redan 1946, är cirka hälften av den arbetande befolkningen med i fackförbund. Trots den minskade fackliga anslutningsgraden i Norden är detta en nivå som sticker ut mycket i den globala jämförelsen; för att nämna några andra europeiska grannländer var organiseringsgraden för facken år 2019 ungefär 16 procent i Tyskland, 33 procent i Italien och 15 procent i Nederländerna. Genomsnitt för samtliga OECD länderna var 16 procent (OECD 2022).

Även om andelen A-kassamedlemmar som också är medlem i motsvarande fackliga organisationerna har minskat kontinuerligt under 2000-talet (Kjellberg 2010/2014b) kunde vi se effekten av dubbelmedlemskap även nyligen under Coronapandemin. Både antalet medlemmar i A-kassorna och i facken ökade under 2020, när ersättningsnivån höjdes kraftigt samtidigt som det blev lättare att kvalificera sig för ersättningen, tack vare de tillfälliga förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen (Kjellberg 2021). Människor fortsätter vara medlemmar både i facken och A-kassorna i Sverige trots att det inte finns något krav på dubbelmedlemskap, och detta har förklarats av att i allmänhetens ögon är kopplingen mellan de två organisationstyperna fortfarande stark (Clasen & Viebrock 2008).

Gentteffekten, alltså den fackliga styrkan som förklaras av den nära kopplingen mellan facken och arbetslöshetsförsäkringen, har dock också inneburit

att systemet har varit ett föremål för borgerligt motstånd över tid. *Gentsystemet* uppfattas som en förstärkande institution för den socialdemokratiska hegemonin och har utifrån det kritiserats av de borgerliga samt av arbetsgivarorganisationerna (Anderson 1998, s. 259; Bandau 2017; Edebalk 2012; Gordon 2019; Immergut 2002). I till exempel Danmark och Finland har A-kassor som inte är knutna till de traditionella fackförbunden börjat etablera sig under senare år. Det är politiska beslut som gjort det möjligt för alternativa, icke-fackliga A-kassor att etablera sig och kunde värva medlemmar, till exempel genom att erbjuda mycket förmånligare medlemsavgift (Bandau 2017; Høgedahl & Kongshøj 2017; Kjellberg & Lyhne Ibsen 2016).

I Sverige däremot fanns det under 1990-talet ett direkt politiskt försök att införa en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring under Carl Bildts koalitionsregering. Reformen skulle innebära att fyra regionala A-kassor inrättades, som skulle administreras av staten, vilka skulle ha en konkurrensfördel i medlemsvärvning gentemot de fackliga A-kassorna genom att inte ha någon medlemsavgift. Avsikten var att ersätta *Gentsystemet* med en statlig försäkring (Anderson 1998; Prop., 1993/94:80). Även under 2000-talet genomfördes en statlig utredning som undersökte införande av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring (SOU 2008:54). Denna utredningen initierades av 'Alliansregeringen' som bestod av de fyra borgerliga riksdagspartierna. Även om vi än idag inte har någon obligatorisk arbetslöshetsförsäkring, så genomgick arbetslöshetsförsäkringen stora förändringar och försvagades under Alliansens regeringsperiod (se nästa avsnitt).

Den *allmänna* arbetslöshetsförsäkringen...

Inom forskningen om socialförsäkringar finns det många olika discipliner representerade; nationalekonomerna tittar gärna närmare på, exempelvis, hur incitamenten för att arbeta påverkas av ersättningsnivån och ersättningsperioden för arbetslöshetsförsäkringen. Statsvetarna har länge varit intresserade av att veta hur olika politiska förutsättningar spelar roll för skyddsnetzets utformning för arbetslösa – mer specifikt hur fackliga rörelers styrka kan påverka generositeten i en arbetslöshetsförsäkring och arbetsmarknadspolitik generellt. Den senare tangerade jag också till viss del i min avhandling, i och

med att det är en sådan avgörande politisk kraft som värnar om intresset för de som är antingen i arbetslöshet eller i en prekär arbetsmarknadsposition.

Det som jag dock framför allt försökte bidra med i min studie om arbetslöshetsförsäkringen, utifrån socialt arbete som en disciplin, var insikten att försäkringsskyddet behöver analyseras i termer av dess utfall för de individer som faktiskt är i behov av ersättningar, snarare än att fokusera enbart på hur skyddet för en arbetare med genomsnittlig lön ser ut. Ett av områdena som forskning inom socialt arbete fokuserar på är just att förstå livsvillkoren för de människor som faktiskt är i behov av olika sociala insatser samt de försäkrings- och transfereringssystemen en välfärdsstat erbjuder. I det här avsnittet lyfter jag därför upp två aspekter av den allmänna arbetslöshetsförsäkringens försämring: den sjunkande täckningsgraden och (den faktiska) ersättningsgraden.

Allt färre arbetslösa är skyddade – sjunkande täckningsgrad

Som det framgår i Diagram 1 har antalet arbetslösa som får arbetslöshetsersättningen minskat markant sedan mitten av 2000-talet (den blåa stapeln). Minskningen är ännu mer påtaglig om man tittar på den orangea linjen som indikerar hur stor andel av alla arbetslösa som får ersättningen. Fram till 2005 kunde över 75 procent av alla arbetslösa få ersättning från den allmänna arbetslöshetsförsäkringen, men täckningsgraden har minskat drastiskt under senare halvan av 2000-talet och har under det senaste decenniet uppgått till ungefär 30 procent. Det är alltså en minoritet av arbetslösa som får någon ersättning från den allmänna arbetslöshetsförsäkringen idag, vilket står i stark kontrast till hur försäkringen fungerade förut.

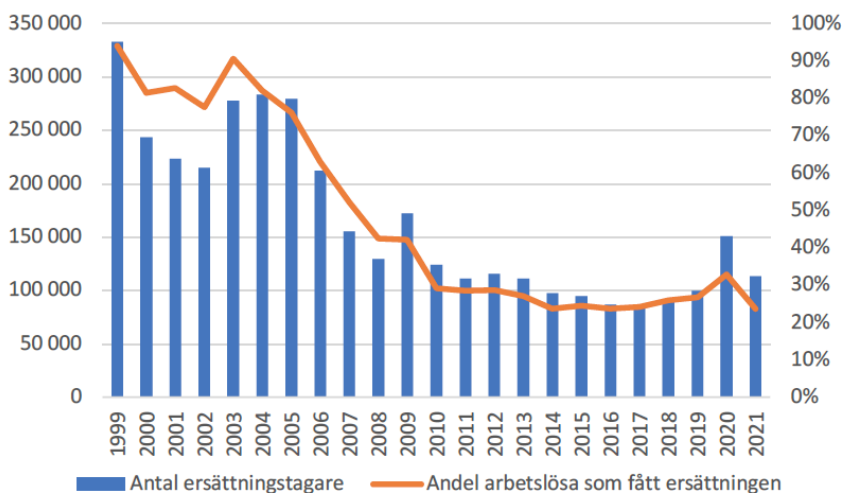


Diagram 1 Förändringar i antalet ersättningstagare, i antal (vänstra axeln) och som andel av alla arbetslösa (högra axeln), 1999–2021.*

Källor: Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkringen (IAF); Statistiska centralbyrån (SCB). Samma diagram har använts i en kommande publikation på engelska Lindellee & Berglund (2022).

* För antalet ersättningstagare är siffrorna hämtade för december respektive år, med undantag för 2021 där antalet är hämtat för juni. För antalet arbetslösa representerar siffrorna ett genomsnitt per år, med undantag för 2021 som representeras av augusti.

För att kunna få arbetslöshetsersättningen ska man ha varit med i någon A-kassa minst 12 månader samt uppfylla arbetsvillkoren, som innebär att man ska ha arbetat ett visst antal timmar inom en viss tidsram. Villkoren har förändrats sedan 2000-talet så att de som inte har fasta anställningar och arbetar deltid har allt svårare att uppfylla kvalificeringskraven för ersättningen. Till viss del förklaras den sjunkande täckningsgraden av att villkoren för att kvalificera sig för ersättningen har blivit tuffare, vilket är en tendens som delas av de flesta europeiska välfärdsstaterna sedan 1980-talet (Clasen & Clegg 2011; Knotz 2016).

En annan förklaring till att det är allt färre som kvalificerar sig för ersättningen från a-kassan är att själva arbetslöshetens karaktär har förändrats under senare år. Arbetslösheten har under senare år alltmer drabbat specifika grupper som har särskilt svaga positioner på arbetsmarknaden. Exempelvis är det grupper utan gymnasieutbildning, födda utanför Europa, som är äldre och med funktionsvariationer som medför minskad arbetsförmåga. Arbets-

förmedlingen menar att dessa grupper, som har en utsatt ställning på arbetsmarknaden, har kraftigt ökat sin andel bland alla inskrivna arbetslösa sedan mitten av 2000-talet (Arbetsförmedlingen 2017). Gruppen utlandsfödda är dessutom underrepresenterad bland A-kassemedlemmar (Kjellberg 2017), vilket försvårar tillgången till inkomstrelaterad ersättning för dessa grupper även om de skulle uppfylla arbetsvillkoren. Utvecklingen mot allt lösare anställningsformer, som bland annat orsakas av arbetsgivares effektiviseringsåtgärder såsom hyvling och plattformsekonomi (även kallad för gigekonomin), försvårar möjligheten för människor att kunna få kännedom och kunskaper om A-kassemedlemskap eller hur arbetslöshetsförsäkringen fungerar i praktiken.

Det som däremot orsakade det stora fallet av antalet ersättningstagare under mitten av 2000-talet var en rad förändringar i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen som infördes av Alliansregeringen, som bestod av Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna samt Kristdemokraterna. Som en del av den större reformagendan rörande arbetsmarknadspolitik ändrades regler som styr finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen, med ett tydligt politiskt mål att det ska löna sig mer att arbeta (Bengtsson & Berglund 2012). Reformerna som implementeras under Alliansen bestod främst av jobbskatteavdrag och nedskärningar i socialförsäkringsförmåner, under mantrat ”det ska alltid löna sig att arbeta” (Bengtsson 2017). Detta kan jämföras med hur arbetslinjen i den socialdemokratiska välfärdsmodellen en gång i tiden byggde på full sysselsättningspolitik samt aktiva arbetsmarknadsprogram (Huo, Nelson & Stephens 2008).

Den statliga subventionen av försäkringen minskade kraftigt – från att staten subventionerade 90 procent av alla utbetalningar från A-kassorna minskade subventioneringsgraden till 41 procent år 2007, som sedan ökade igen till att ligga mellan 60 och 70 procent efter 2009 (Lindellee 2018, s. 72–73). Detta innebar bland annat att medlemsavgifterna till A-kassorna höjdes kraftigt, från en nivå mellan 90 och 116 kronor per månad under år 2006 till över 400 kronor för vissa kassor. En annan avgörande förändring var att A-kasseavgifterna differentierades så att de A-kassor som organiserar medlemmar inom branscher med högre arbetslöshet skulle ha en högre nivå av medlemsavgift. Utjämningsavgiften som fanns i syfte att harmonisera avgiftsnivån mellan olika A-kassor togs bort, vilket innebar att just den fördelningsmekan-

ismen som möjliggjorde ett universellt skydd för alla arbetande, trots olika A-kassor och frivilligt medlemskap, togs bort.

Förändringen ledde till stora medlemsras, speciellt hos de A-kassor som har arbetaryrken som medlemsbasis. Skillnaden i avgiftsnivåer mellan A-kassorna var högst 36 kronor år 2006, och motsvarande siffra för år 2013 var 359 kronor. Till exempel kunde A-kassan för akademikerna fortsätta ha en medlemsavgift runt 100 kronor, medan A-kassan för hotell och restauranganställda var tvungen att höja avgiften till över 400 kronor per månad och dessutom förlorat över 30 procent av sina medlemmar. De som drabbades värst var till exempel A-kassor som organiserar byggarbetare, metallarbetare, handelsanställda, med mera. A-kassorna hade förlorat nästan 400 000 medlemmar mellan 2005 och 2011 (IAF 2013, s. 12; Kjellberg 2010/2014a).

Avgiftsnivåerna har åter harmoniserats på en lägre nivå under senare år, men det stora medlemstappet har återställts endast i en begränsad utsträckning. Täckningsgraden av arbetslöshetsförsäkring, mätt som andelen A-kassembledlemmar bland den arbetande befolkningen, har stabiliserats på en lägre nivå, cirka 70 procent jämfört med närmare 85 procent under tidigt 2000-tal (Kjellberg 2017). Täckningsgraden i form av andelen ersättningsstagare bland arbetslösa, det vill säga för de som faktiskt är i behov av ersättningen, har sjunkit från cirka 80 procent under tidigt 2000-tal till runt 30 procent idag år 2022 (Diagram 1). Den sjunkande täckningsgraden i arbetslöshetsförsäkringen skildrar hur utfallet av *Gentystemet* är starkt beroende av statens roll i dess finansiella stöd, men också genom utformning av kvalificeringsvillkor som avgör hur många bland de faktiskt arbetslösa som får tillgång till ersättningen.

Allt mindre del av tidigare inkomst är kompenserad – sjunkande ersättningsgrad

Om vi nu tittar på hur ersättningsnivån har förändrats i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen under de senaste tre decennierna kan man kalla utvecklingen ett resultat av ”politics of indexation”, vilket Weaver nämnde redan under 1980-talet (Weaver 1988). Det innebär att trots att den formella ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen har varit oförändrad så har ersättningsnivån de facto sjunkit, detta på grund av att maxnivån av inkomst som ersätts inte höjts och släpar efter utvecklingen av lönenivån. Man

åstadkommer alltså en nedskärning i sociala förmåner utan att implementera direkta reformer – nedskärningen sker genom att låta bli indexering av beloppet varken till lönenivån eller prisnivån.

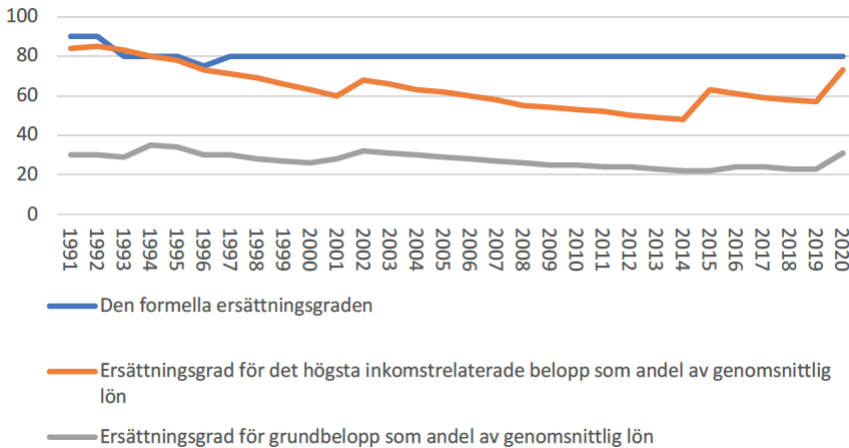


Diagram 2 Förändringar i ersättningsgraden i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen, 1991-2020.*

Källor: Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkringen (IAF) för ersättningsbelopp, Statistiska Centralbyrån (SCB) för genomsnittlig lön per år. Samma diagram har använts i en kommande publikation på engelska Lindellee & Berglund (2022).

* Ersättningsgraden i diagrammet gäller för de första 100 dagarna i arbetslöshet. Taket blir lägre från dag 101 (sedan 2001) och även den formella ersättningsgraden sjunker från dag 201, från 80 till 70 procent (sedan 2007).

Diagram 2 skildrar hur denna förändring ägt rum för den allmänna arbetslöshetsförsäkringen i Sverige. Den formella ersättningsnivån (den blåa linjen) var den högsta någonsin i början av 1990-talet; man skulle kunna få 90 procent av ens tidigare inkomst som ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Under 90-talet, när Sverige drabbades av den ekonomiska krisen, sjönk ersättningsnivån först till 80 procent, och tillfälligt även till 75 procent under år 1996, som ett resultat av nedskärningar. Sedan 1997 har den formella ersättningsnivån stått oförändrad på 80 procent av tidigare inkomst för de första 200 dagarna i arbetslöshet (Berglund & Esser 2014).

Den orangea linjen indikerar den högsta nivån av inkomstrelaterade ersättningar från A-kassan som andel av en genomsnittlig lön för varje år. Det ökande gapet mellan den här linjen och den blåa linjen innebär att större och

större delar av den arbetande befolkningen inte kan få 80 procent av sina tidigare inkomster från arbetslöshetsförsäkringen, det vill säga att ersättningen från A-kassan har blivit så gott som ett grundskydd för många. År 1991 kunde en arbetslös person som tjänade genomsnittlig lön få 84 procent av sin tidigare inkomst som arbetslöshetsersättning. Tio år senare, år 2001, var motsvarande andel endast 60 procent.

Man kan tydligt se de fåtal tillfällen, 2002, 2015 och 2020, när taket höjdes. År 2002, till exempel, höjdes taket och en arbetare med genomsnittlig lön kunde få 68 procent av sin tidigare inkomst i ersättning, men i och med att taknivån inte indexerats sjönk ersättningsgraden åter successivt, till en lägsta nivå på 48 procent år 2014. År 2015 höjdes taket igen, återigen utan införandet av någon indexeringsregel, vilket betyder att ersättningsgraden per automatik sjunker gradvis i takt med att lönenivån stiger. År 2020, när den svenska ekonomin och arbetsmarknaden drabbades av Corona-pandemin, höjdes taket kraftigt, om än tillfälligt (Regeringskansliet 2022). Då kunde en arbetslös person som tjänade genomsnittlig lön få 73 procent av sin tidigare inkomst som arbetslöshetsersättning – en nivå som gällde 1996. Förändringen i ersättningsgraden för grundbeloppet, som är tillgängligt även för de arbetslösa som inte haft a-kassemedlemskap (ett slags ”golv” som utgör grundtrygghet), har legat på mellan 20 och 30 procent av genomsnittlig lön under de senaste två decennierna (den gråa linjen i Diagram 2). Även den här grundnivån höjdes kraftigt under Corona-pandemin, och motsvarade 31 procent av genomsnittlig lön efter höjningen.

Så länge a-kasseersättningen inte indexerats kommer denna utveckling fortsätta och det är svårare att legitimera gapet mellan retoriken om den allmänna arbetslöshetsförsäkringen, som grundas på inkomstbortfallsprincipen, och verkligheten. Den gradvisa eroderingen av ersättningsnivån i A-kassan har ägt rum oavsett vilka politiska partier som har suttit i regeringen, även om de få tillfällena när taket höjts har inträffat under socialdemokratiskt styre.

Som ett resultat av den sjunkande ersättningsgraden av a-kasseersättningar under de senaste tjugo åren började många fackliga organisationer erbjuda kompletterande inkomstförsäkringar för sina medlemmar, i samarbete med försäkringsbolag (Lindellee 2018). Som framgår av reklamaffischen nedan ska



en nu se till att försäkra sig mot inkomstförlust genom att bli medlem hos facken som erbjuder kompletterande ersättningar, utöver medlemskapet i en av 20-talet A-kassor för att kvalificera sig för den inkomstrelaterade ersättningen från den allmänna arbetslöshetsförsäkringen. Denna utveckling innebär att de

som är väletablerade på arbetsmarknaden, med säkra anställningar och medlemskap såväl i facken som i A-kassan, kan få en bättre ersättning vid arbetslöshet. De som inte har kompletterande skydd får nöja sig med den försämrade ersättningsgraden i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen som beskrevs ovan.

Slutord: Kommer *Gentsystemet* att överleva?

Den allmänna arbetslöshetsförsäkringen skyddar allt färre arbetslösa och det är allt mindre andel av arbetslösas tidigare inkomst som faktiskt kompenseras av ersättningen från A-kassan. Utifrån dessa förändringar kan man ifrågasätta försäkringens ändamålsenlighet. Skyddar den allmänna arbetslöshetsförsäkringen de som faktiskt är arbetslösa? Svaret idag är tyvärr nej, endast en tredjedel. Erbjuder den allmänna arbetslöshetsförsäkringen en ersättning som är i enlighet med inkomstbortfallsprincipen? Svaret är att för de flesta löntagare

fungerar ersättningen från a-kassan i själva verket endast som ett grundskydd och därmed är inkomstbortfallsprincipen, det vill säga att ersättningsnivån ska vara direkt proportionell mot den tidigare inkomsten, inte uppfylld. Irene Wennemo, nuvarande generaldirektör för Medlingsinstitutet och som ledde den stora utredningen om socialförsäkringarna under 2010-talet, menar att arbetslöshetsförsäkringens idag är akilleshälen för den svenska välfärdsstaten – den har misslyckats med att ge omfattande riskskydd och de mest utsatta blir alltmer exkluderade (Wennemo 2014, s. 220).

Att socialförsäkringsförmåner successivt förlorat karaktären som inkomstbortfallsförsäkring, och omvandlats till ett grundskydd, gäller inte enbart arbetslöshetsförsäkringens utan även en rad andra försäkringar (ISF 2014). Forskare och debattörer menar att föreställningen om de allmänna socialförsäkringarna i Sverige, där den nordiska, universella trygghetsprincipen framställs som en av anledningarna till ett brett demokratiskt stöd för välfärdsstaten, inte stämmer överens med hur socialförsäkringarna fungerar idag (Barr & Palme 2020). Men i och med att den allmänna arbetslöshetsförsäkringens styrs av en unik modell där medlemskapet till A-kassorna är grunden till inkomstrelaterad ersättning, istället för att alla i den arbetande befolkningen obligatoriskt omfattas av försäkring, kritiserar ibland just *Gentmodellen* på ett svepande sätt för försämringen i försäkringens.

Det är med andra ord lätt att peka finger åt den fula ankungen. De som förespråkar införandet av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring kanske tror att alla problem löser sig bara om styrmodellen ser ut som alla andra socialförsäkringar. Däremot är det inget som garanterar att en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring kan erbjuda ett bra skydd för de mest utsatta, om inte kvalificeringsvillkoren moderniserar och blir åter generösa så att fler i utsatta arbetsmarknadspositioner kan få hjälp. I min avhandling studerade jag till exempel i vilken grad dagens arbetslöshetsförsäkring kunde hjälpa arbetslösa som har haft anställningar inom handeln, en bransch som präglas av en hög andel tillfälliga anställningar, utbredd ofrivillig deltidsarbetslöshet och låga löner. Många av mina respondenter beskrev att det inte gick att få ihop ekonomin med den låga ersättningen man fick och att de var tvungna att vända sig till familjemedlemmar, vänner och tillfälliga lån för att klara sig. Många beskrev också hur de pendlade mellan olika arbetsmarknadsprogram och otrygga jobb såsom timanställning med timlön (Lindellee 2018, kapitel 7).

Arbetslöshetsförsäkringen må vara den fula ankungen i den svenska välfärdsstaten, men just *Gentsystemet* är paradoxalt nog en historiskt viktig institution som möjliggjorde den höga fackliga organiseringsgraden, vilket i sin tur förklaras som en viktig faktor för den generösa, socialdemokratiska välfärdsstaten i Norden (Esping-Andersen 1985). Frågan är vad som kan gå förlorat när den fackliga rörelsen fortsätter tappa medlemmar just bland arbetaryrken (organiseringsgraden för tjänstemännens och akademikers fack har faktiskt ökat under senaste decenniet, se Ibsen & Thelen 2017) och fackens inflytande i trygghetssystemet för arbetslösa minskar genom att ta bort *Gentmodellen*. Ju mer tudelad arbetsmarknad vi får, desto svårare blir det att politiskt säkra en solidarisk arbetslöshetsförsäkring som omfattar alla och som faktiskt skyddar dem som drabbas av arbetslöshet. Organiseringen bland dem som har svagare förankring på arbetsmarknaden är låg. Vem ska försvara intressen hos de utsatta grupper som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden och som fastnar i periferin av arbetsmarknaden med otrygga låglönejobb?

Referenser

- Anderson, K.M. (1998) *The welfare state in the global economy: The politics of social insurance retrenchment in Sweden 1990–1998*. Washington, DC.: University of Washington.
- Antonnen, A., Häikiö, L. & Stefánsson, K. (red.) (2012) *Welfare state, universalism and diversity*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Arbetsförmedlingen (2017) *Perspektiv på arbetslösheten i olika grupper*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Bandau, F. (2017) *Storming labor's last strongholds: Union decline and the partisan politics of the Ghent system*. Working paper. University of Bamberg.
- Barr, D. & Palme, J. (2020) Ingen vill tala om att Sverige inte längre är en välfärdsstat. *DN debatt*. 21 december 2020. Dagens Nyheter.
- Bengtsson, M. (2017) Arbetsmarknadspolitik. I: M. Bengtsson & Berglund, T. (red.) *Arbetslivet*. Lund: Studentlitteratur.
- Bengtsson, M. & Berglund, T. (2012) Den stora omvandlingen - Svensk arbetsmarknadspolitik under tre decennier. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 18(3): 21–33.
- Berglund, T. & Esser, I. (2014) *Modell i förändring. Landrapport om Sverige*. NordMod 2030: Delrapport 8. Fafo-rapport 2014:10. Oslo: Fafo.
- Clasen, J. & Clegg, D. (2011) *Regulating the Risk of Unemployment: National Adaptations to Post-industrial Labour Markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Clasen, J. & Viebrock, E. (2008) Voluntary Unemployment Insurance and Trade Union Membership: Investigating the Connections in Denmark and Sweden. *Journal of Social Policy*, 37(3): 433–451.

- Edebalk, P.G. (1975) *Arbetslöshetsförsäkringsdebatten: En studie i svensk socialpolitik 1892–1934*. Lund: Ekonomisk-historiska föreningen.
- Edebalk, P.G. (1996) *Välfärdsstaten träder fram. Svensk socialförsäkring 1884-1955*. Lund: Arkiv.
- Edebalk, P.G. (2012) *Den svenska arbetslöshetsförsäkringen - Från KAS till Alfakassan*. Working paper serien Nr. 2012:1. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Esping-Andersen, G. (1985) *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. & Korpi, W. (1986) From poor relief to institutional welfare states: The development of Scandinavian social policy. *International Journal of Sociology*, 16(3/4): 39–74.
- Gordon, J.C. (2019) The perils of vanguardism: Explaining radical cuts to unemployment insurance in Sweden. *Socio-Economic Review*, 17(4): 947–968.
- Goul Andersen, J. (2012) Universalization and De-universalization of Unemployment Protection in Denmark and Sweden. I: Anneli Anttonen, Liisa Häikiö and Kolbeinn Stefánsson (red.) *Welfare State, Universalism and Diversity*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Heclo, H. (1974) *Modern social politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*. New Haven and London: Yale University Press.
- Huo, J. Nelson, M. & Stephens, J.D. (2008) Decommmodification and activation in social democratic policy: resolving the paradox. *Journal of European Social Policy*, 18(1): 5–20.
- Høgedahl, L. & Kongshøj, K. (2017) New trajectories of unionization in the Nordic Ghent countries: Changing labour market and welfare institutions. *European Journal of Industrial Relations*, 23(4): 365–380.
- IAF (2013) *Finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen*. Uppföljning initierad av IAF. 2013:2. Katrineholm: Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF).
- IAF (2018) *Kopplingar mellan arbetslöshetskassor och närliggande organisationer*. Katrineholm: Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF).
- Ibsen, C.L. & Thelen, K. (2017) Diverging solidarity. Labour strategies in the new knowledge economy. *World Politics*, 69(3): 409–447.
- Immergut, E.M. (2002) The Swedish Constitution and Social Democratic Power: Measuring the Mechanical Effect of a Political Institution. *Scandinavian Political Studies*, 25(3): 231–257.
- ISF (2014) *Utvecklingen av socialförsäkringsförmåner sedan 1990-talet*. Rapport. 2014:4. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen (ISF).
- Kildal, N. & Kuhnle, S. (2006) *Normative foundations of the welfare state. The Nordic experience*. London: Routledge.
- Kjellberg, A. (2010/2014a) *Vilka "hoppade av" a-kassan eller avstod från att gå med? En studie av a-kassornas medlemsras*. Studies in Social Policy, Industrial Relations, Working Life and Mobility. Research Reports; Vol. 2014:2, Lund: Department of Sociology, Lund University.

- Kjellberg, A. (2010/2014b) *Växande avgiftsskillnader i a-kassan - och utvecklingen därefter*. Studies in Social Policy, Industrial Relations, Working Life and Mobility. Research Reports; Vol. 2014:1 (ny upplaga). Lund: Department of Sociology, Lund University.
- Kjellberg, A. & Lyhne Ibsen, C. (2016) Attacks on union organizing. Reversible and irreversible changes to the Ghent-systems in Sweden and Denmark. I: Larsen TP and Ilsoe A (red.) *Den Danske Model set udefra - komparative perspektiver på dansk arbejdsmarkedsregulering*. Copenhagen: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kjellberg, A. (2017) *Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund*. Studies in Social Policy, Industrial Relations, Working Life and Mobility. Research Reports; Vol. 2017, Nr. 1. Lund: Department of Sociology, Lund University.
- Kjellberg, A. (2021) *Turning the tide? The effects of the pandemic on union membership in Sweden*. Presentation in workshop 'Turning the tide? – The effects of the pandemic on union membership in Germany and the Nordics'. Stockholm, Sweden.
[https://lucris.lub.lu.se/ws/portalfiles/portal/99202831/Workshop_Turning_the_tide_Anders_Kjellberg15_June_2021.pdf, Hämtat: 2022-02-16]
- Knotz, C.M. (2016) *Getting Tough on Unemployment. Essays on the politics of unemployment benefit reform in affluent democracies*. Akademisk avhandling. Lund Political Studies 183. Lund: Lunds universitet.
- Korpi, W. & Palme, J. (1998) The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the western countries. *American Sociological Review*, 63(5): 661-687.
- Lind, J. (2007) A Nordic saga? The Ghent system and trade unions. *International Journal of Employment Studies*, 15(1): 49-68.
- Lindellee, J. (2018) *Beyond Retrenchment. Multi-Pillarization of Unemployment Benefit Provision in Sweden*. Akademisk avhandling. Lund: Lunds universitet.
- Lindellee, J. & Berglund, R. (2022) The Ghent system in transition: Union's evolving role in Sweden's multi-pillar unemployment benefit system, Transfer: *European Review of Labour and Research* (i tryck)
- OECD (2022) *Trade Union Dataset*.
[<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TUD#>, Hämtat: 2022-02-16]
- Palme, J. (1999) *The Nordic model and the modernisation of social protection in Europe*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Prop. 1993/94:80. *En allmän och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring*.
- Rasmussen, M.B. & Pontusson, J. (2018) Working-class strength by institutional design? unionization, partisan politics, and unemployment insurance systems, 1870 to 2010. *Comparative Political Studies*, 51(6): 793-828.
- Regeringskansliet (2022) *A-kassan förändras tillfälligt*. Regeringskansliet.
[<https://www.regeringen.se/artiklar/2020/04/a-kassan-forandras-tillfalligt/#frandag101anchor>, Hämtat: 2022-02-16].

- Rothstein, B. (1992) Labor Market Institutions and Working-Class Strength. I: Sven Steinmo, Kathleen Thelen & Frank Longstreth (red.) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scruggs, L. (2002) The Ghent System and Union Membership in Europe, 1970–1996. *Political Research Quarterly*, 55(2): 275–297.
- SFS 1997:238. Lag om arbetslöshetsförsäkring.
- SFS 2010:110. Socialförsäkringsbalk.
- Sjöberg, O., Palme, J. & Carroll, E. (2010) Unemployment Insurance. I: Francis G. Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger and Christopher Pierson (red.) *The Oxford Handbook of The Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Sjöberg, O. (2011) Sweden: ambivalent adjustment. I: Jochen Clasen & Daniel Clegg (red.) *Regulating the Risk of Unemployment: National Adaptations to Post-industrial Labour Markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- SOU 2008:54. *Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring*. Stockholm: Statens Offentliga Utredningar.
- Sveriges A-kassor (2022) *Om organisation*. [<https://www.sverigesakassor.se/om-oss/organisation/>]. Hämtat: 2022-02-16].
- van Rie, T., Marx, I. & Horemans, J. (2011) Ghent revisited: Unemployment insurance and union membership in Belgium and the Nordic countries. *European Journal of Industrial Relations*, 17(2): 125–139.
- Weaver, R.K. (1988) *Automatic Government. The Politics of Indexation*. Washington: The Brookings Institution.
- Wennemo, I. (2014) *Det gemmensamma. Om den svenska välfärdsmodellen*. Falun: Premiss förlag.
- Whiteside, N. (2014) Constructing Unemployment: Britain and France in Historical Perspective. *Social Policy & Administration*, 48(1): 67–85.